

“MAATWERK IN HET MIDDENBESTUUR”

Opbouw

- 1. Inleiding**
- 2. Helderheid, differentiatie en beperking van de bestuurlijke drukte**
- 3. Lokaal en verlengd lokaal bestuur**
- 4. De randstad**
- 5. De niet-randstedelijke provincies**
- 6. Grensoverschrijdende samenwerking**

1 bijlage

1. Inleiding

Doel van de notitie

Nederland is nog lang niet af. Lang bestaande problemen blijken soms hardnekkig; nieuwe vraagstukken dienen zich aan. Het aspiratieniveau van de burgers neemt toe. Dit alles vraagt van het openbaar bestuur een permanente bezinning op de kwaliteit van de eigen prestaties. Dat geldt ook voor de organisatie van het openbaar bestuur in al zijn geledingen en zeker ook voor het middenbestuur. De rolinvulling van alle provincies is in beweging, mede gevoed door decentralisatie van beleid; vooral in het ruimtelijk domein. Provincies stellen zich terecht vragen over de aard en combineerbaarheid van hun verschillende rollen. Voor wat de schaal en organisatie van het middenbestuur betreft concentreert de discussie zich op de randstad.

De concurrentiepositie van de randstad in Europa staat onder druk: uit de eind vorig jaar gepubliceerde Randstadmonitor blijkt dat de groei van het bruto regionaal product per inwoner lager is dan elders, dat de werkgelegenheid met 1,5 % daalde en dat het vestigingsklimaat is gedaald in vergelijking tot andere Europese regio's. Hoewel bestuurlijke maatregelen geen algemene oplossing kunnen bieden voor dit probleem, heeft "De Holland 8" de bestuurlijke structuur in de randstad terecht weer op de politieke agenda geplaatst.

In de dichtbevolkte randstad met zijn vaak concurrerende ruimtelijke claims is sprake van urgente maatschappelijke problemen. En juist in de randstad is de bestuurlijke drukte groot. Omdat ik constateer dat de urgentie en de schaal van de problemen niet voor heel Nederland gelijk zijn, kies ik daarom voor een gedifferentieerde aanpak en gedifferentieerde oplossingen. In de randstad is de urgentie wat mij betreft het grootst zonder de problemen elders in het land daarmee te willen veronachtzamen.

De afgelopen periode is een probleemanalyse gemaakt en heeft een verkenning van de mogelijke opties plaatsgevonden. Op basis daarvan heb ik in deze notitie zeven uitgangspunten voor verdere beleidsontwikkeling vastgelegd. Daarmee wil ik richting geven aan de publieke discussie over de bestuurlijke organisatie van ons land, toegespitst op het middenbestuur. Nog deze kabinetsperiode wil ik een visie ontwikkelen op de toekomst van het middenbestuur die kan dienen als basis voor verdere besluitvorming bij de komende kabinetsformatie en daarna.

Definitie van middenbestuur

Als ik praat over middenbestuur heb ik het natuurlijk in de eerste plaats over de provincies, maar daarnaast ook over de Wgr en Wgr-plus-regio's (waaronder begrepen interprovinciale samenwerkingsverbanden), de veiligheidsregio's en eenheden van grensoverschrijdende samenwerking. De waterschappen komen in

deze notitie niet expliciet aan de orde.¹ Hetzelfde geldt voor eenheden van gedeconcentreerd rijksbestuur.

Opbouw van de notitie

In deze notitie komen achtereenvolgens aan de orde:

- drie criteria bij de hervorming van het middenbestuur: helderheid, differentiatie en beperking van de bestuurlijke drukte (paragraaf 2);
- mogelijke opschaling van de gemeentelijke bestuurslaag om te voorkomen dat de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zich tot meer dan een hulpstructuur ontwikkelen (paragraaf 3);
- de bestuurlijke problematiek (bestuurlijke scenario's in bijlage 1) op het niveau van de grootstedelijke gebieden in de randstad en de randstad als geheel (paragraaf 4);
- de bestuurlijke problemen in de niet-randstedelijke provincies (paragraaf 5);
- de grensoverschrijdende samenwerking (paragraaf 6);

¹ Het functioneren van de waterschappen heeft de afgelopen decennia al volop aandacht gekregen. Bedacht moet worden dat het aantal waterschappen is teruggebracht van 2.500 naar 27 en het aantal waterschapsbestuurders van enkele tienduizenden naar nog geen 900. De bestuurlijke slagkracht van de waterschappen is daardoor al aanzienlijk vergroot.

2. Helderheid, differentiatie en beperking van de bestuurlijke drukte

Een helder en integraal bestuur in maximaal drie lagen in ons land

Ik streef naar een heldere bestuurlijke organisatie, met integraal bestuur over een breed en dynamisch takenpakket (dus met een “open huishouding”). Verder dient het bestuur in democratisch opzicht optimaal te zijn gelegitimeerd (direct gekozen vertegenwoordigend lichaam en een directe verantwoordingsrelatie van het bestuur ten opzichte van het gekozen orgaan). De Grondwet schrijft voor dat deze bestuurlijke hoofdstructuur overal uit drie lagen dient te bestaan: Rijk, provincies en gemeenten. Op voorhand zie ik geen reden om daaraan te tornen; maar ik wil dit evenmin geheel uitsluiten.

Hoofdstructuur en hulpstructuren

Naast deze hoofdstructuur bestaan er functionele hulpstructuren, zoals intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze hulpstructuren mogen zich niet tot een feitelijke extra bestuurslaag ontwikkelen.

Differentiatie

Eventuele structuuraanpassingen zijn alleen zinvol als ze een adequaat antwoord vormen op daadwerkelijke problemen. De steeds toenemende eisen die aan het openbaar bestuur worden gesteld manifesteren zich niet overal op dezelfde manier en met dezelfde intensiteit. Met name in de randstad is de omvang en urgentie van problemen op tal van terreinen groot. Ik kies daarom voor de mogelijkheid van differentiatie. Dat betekent dat het takenpakket en de bestuurlijke inrichting van gemeenten en provincies niet overal gelijk hoeven te zijn.

Bestuurlijke drukte

Ik streef nadrukkelijk niet naar méér, maar juist naar minder bestuurlijke eenheden, (feitelijke) bestuurslagen en bijbehorende bestuurders en ambtenaren. Want zowel in de beleving van burgers en bedrijven als in die van veel bestuurders is er in Nederland sprake van een grote, zelfs een te grote, bestuurlijke drukte. Beheersing en waar mogelijk beperking van de bestuurlijke drukte is daarom voor mij een belangrijk criterium.

3. Lokaal en verlengd lokaal bestuur

Beperkte opdracht aan hulpstructuren

Er bestaat een nauwe samenhang tussen het lokale en het middenbestuur. Wanneer gemeenten niet in staat zijn om bepaalde taken zelfstandig te behartigen, plegen zij dat gezamenlijk te doen. Zij doen dat ofwel in de vorm van een intergemeentelijk samenwerkingsverband op basis van de Wgr, ofwel op een andere, privaatrechtelijke grondslag. Gemeenten moeten niet een te groot beroep doen op dit soort bestuurlijke hulpconstructies, want dat komt de bestuurlijke transparantie niet ten goede. En een vlucht in intergemeentelijke hulpconstructies is evenmin bevorderlijk voor een adequate democratische controle op het gevoerde bestuur. Deze hulpconstructies dienen zich te beperken tot uitvoerende, beleidsarme taken.

Mijn indruk is dat over het algemeen de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, vooral buiten de randstad, zich nog bewegen binnen de marges van het aanvaardbare. Ik voorzie echter dat in de niet al te verre toekomst, bijvoorbeeld als gevolg van de decentralisatie van nieuwe, complexe taken, de bestuurskracht van de kleinere gemeenten tekort kan gaan schieten en de bedoelde vlucht in intergemeentelijke hulpconstructies alsnog gaat plaatsvinden. Daarnaast moet worden bedacht dat burgers en bedrijven steeds hogere eisen aan de prestaties van gemeenten stellen, dit vraagt steeds meer van de lokale bestuurskracht.

Een debat over een nieuwe ronde van gemeentelijke herindeling mag niet uit de weg worden gegaan

In de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht heb ik een inventarisatie laten uitvoeren naar de bestuurskracht van gemeenten. Uit dit onderzoek bleek dat er veel witte vlekken zijn als het om bestuurskrachtmetingen gaat. In de drie randstadprovincies zijn in totaal 175 gemeenten waarvan er 49 een bestuurskrachtmeting hebben laten uitvoeren². Omdat op middellange termijn naar verwachting een wezenlijk groter beroep op de bestuurskracht van gemeenten wordt gedaan, vind ik dat een debat over een nieuwe ronde van gemeentelijke herindelingen niet uit de weg mag worden gegaan. In dat verband hoort ook aan de orde te komen of de aan- dan wel afwezigheid van voldoende draagvlak het dominante criterium bij de besluitvorming moet blijven.³ De complexiteit van maatschappelijke ontwikkelingen, de daarbij behorende wetgeving en de wens taken van het openbaar bestuur dicht bij de burger te laten uitvoeren zijn de belangrijkste redenen om goed te kijken naar de spankracht van gemeenten. Kortom, ik heb behoefte aan meer inzicht in de randvoorwaarden die het gemeenten mogelijk maakt om, ook bij verdergaande decentralisatie, beleidstaken zelfstandig te kunnen

² Bestuurskrachtmeting Randstadgemeenten door H.B. Eenhoorn en P.F. Rozenberg ; 9 februari 2006

³ Bij de recente gemeentelijke en provinciale herindeling in Denemarken (5 regio's en 98 gemeenten) werd de noodzaak van een betere dienstverlening als belangrijkste reden voor deze ingrijpende operatie genoemd. Inderigs- og Sundhedsministeriet, *The local government reform in brief*, Kopenhagen (2006);

verrichten. In augustus 2006 hoop ik meer inzicht in deze randvoorwaarden te hebben.

Naar mijn idee behoort versterking van de gemeentelijke bestuurskracht voorop te staan. Ofschoon de situatie in de randstadprovincies en de overige provincies met veel kleinere gemeenten verschillend is, is de beschikking over een conceptueel model dat de randvoorwaarden goed kan toetsen voor alle provincies van belang.

In de randstadprovincies heb ik behoefte aan een integraal inzicht in de verhouding tussen bestuurlijke arrangementen op het middenniveau en die op het lokale niveau, omdat er een evenwicht nodig is tussen de beide bestuurslagen als het om de toedeling van taken en bevoegdheden gaat. Voor de overige provincies is inzicht in de randvoorwaarden tot goed functioneren in zich zelf van belang.

Ik leg dan ook de vraag bij u neer of een krachtiger sturing van bovenaf niet een noodzakelijke voorwaarde is voor een succesvol herindelingsbeleid. Ook kan de vraag worden gesteld of de huidige manier van gemeentelijke herindeling in Nederland, namelijk in de vorm van een groot aantal losse provinciale trajecten, niet beter kan worden vervangen door één integrale, zorgvuldig voorbereide, bovenprovinciale omvattende herindelingsoperatie. Een recent en geslaagd voorbeeld van een dergelijke nationale gemeentelijke herindeling is de grote bestuurlijk-organisatorische herindeling in Denemarken.⁴

Ik ben, in aansluiting hierop, van mening dat de herindelingstrajecten die nu lopen of in voorbereiding zijn, dienen te worden voortgezet. Prioriteit daarbij verdienen gebieden waar relatief veel kleine gemeenten zijn. Ik denk in dat verband primair aan de randstedelijke provincies (minus Flevoland), maar in een latere fase ook aan Groningen, Limburg en Fryslân.⁵ In de randstad is de urgentie mede geagendeerd door "De Holland 8"; in de dicht bevolkte randstad is een groot aantal gemeenten en een daarbij behorend scala van bestuurlijke mogelijkheden (grote steden, middelgrote gemeenten en kleinere gemeenten en veel samenwerkingsverbanden /Wgr en Wgr+ /). Dat heeft als gevolg dat er al met al veel bestuurders zijn en dat de bestuurlijke verhoudingen, zowel horizontaal (samenwerkende gemeenten) als verticaal (relatie provincie-gemeenten als de relatie grote gemeenten- kleine gemeenten), gecompliceerd zijn. Met andere woorden; er is geconstateerd dat de bestuurders in (te) veel rollen verzeild raken en dat de bestuurlijke verhoudingen diffuus worden (provincie in relatie tot de gemeenten en de grotere gemeenten in hun centrumfunctie naar de kleinere gemeenten). Dit ligt anders in de provincies Groningen, Limburg en Fryslân. In deze provincies is de decentralisatie van Rijkstaken in relatie tot het bestuurlijk 'kunnen' van een gemeente een titel om de vraag naar een wat krachtiger herindelingsbeleid op te werpen.

⁴ *Ibidem*, 5-43.

⁵ Het percentage gemeenten met minder dan 20.000 inwoners bedraagt in Groningen 80% (ofwel 20 gemeenten), in Fryslân 61% (ofwel 19 gemeenten inclusief vier Waddeneilanden), in Drenthe 9% (een gemeente), in Overijssel 12% (ofwel drie gemeenten), in Gelderland 27% (ofwel 15 gemeenten), in Utrecht 43% (ofwel 12 gemeenten), in Noord-Holland 54% (ofwel 36 gemeenten), in Zuid-Holland 50% (ofwel 41 gemeenten), in Zeeland 15% (twee gemeenten), in Noord-Brabant 35% (ofwel 24 gemeenten) en in Limburg 72% (ofwel 34 gemeenten). In geheel Nederland tellen 212 van de 458 gemeenten minder dan 20.000 inwoners (46%). Van de 181 in de randstedelijke provincies gelegen gemeenten tellen 94 (52%) minder dan 20.000 inwoners. Van de 277 gemeenten buiten de randstad bevinden 118 (43%) van de 277 gemeenten zich onder de grens van 20.000 inwoners.

Beleidsuitgangspunt 1:

Een debat over een nieuwe ronde van gemeentelijke herindeling mag niet uit de weg worden gegaan, gelet op de dynamiek van het decentrale takenpakket en daarmee van de noodzakelijke bestuurskracht. Daarin zou versterking van de bestuurskracht het dominante criterium moeten zijn. De lopende herindelingen worden vanzelfsprekend voortgezet. Bijzondere aandacht dient te worden geschonken aan het relatief grote aantal kleine gemeenten in het randstedelijke gebied en in een latere fase ook aan Groningen, Limburg en Fryslân. De titel om het debat aan te gaan verschilt echter voor het randstedelijk gebied en voor het niet –randstedelijk gebied.

Uitzonderingen in bijzondere gevallen

In bijzondere gevallen moeten uitzonderingen worden toegelaten op de hoofdregel dat inhoudelijk beleid gemaakt moet worden in eenheden behorend tot de bestuurlijke hoofdstructuur. De veiligheidsregio's zijn daar een voorbeeld van. Bij de veiligheidsregio's prevaleerde na zorgvuldige afweging functionele slagkracht boven bestuurlijke integraliteit en optimale democratische legitimatie. Op dit moment zijn de waterschappen en de veiligheidsregio's de enige legitieme uitzonderingen op deze hoofdregel.

Beleidsuitgangspunt 2:

Uitzonderingen op het primaat van de bestuurlijke hoofdstructuur zijn alleen in bijzondere gevallen toegestaan, namelijk als functionele slagkracht evident dient te prevaleren boven bestuurlijke integraliteit en optimale democratische legitimatie. Op dit moment zijn de veiligheidsregio's en de waterschappen de enige legitieme uitzonderingen op het primaat van de bestuurlijke hoofdstructuur.

4. De randstad⁶

Verschillende territoriale niveaus

De randstad ziet zich in toenemende mate geplaatst voor uiteenlopende uitdagingen. Dat roept de vraag op of de bestuurlijke structuren in het randstedelijke gebied nog wel voldoende effectief zijn. Deze vraag manifesteert zich op verschillende territoriale niveaus: in de eerste plaats op het niveau van de grootstedelijke gebieden en in de tweede plaats op het niveau van de randstad als geheel. Daarnaast zijn er juist in de randstad relatief veel kleine gemeenten waarvoor versterking van de bestuurskracht een opgave is. In de vorige paragraaf ben ik hierop reeds ingegaan. In het navolgende ga ik in op de twee eerst genoemde territoriale niveaus afzonderlijk en daarna op de samenhang tussen de mogelijke oplossingen voor de daar bestaande bestuurlijke problemen.

De grootstedelijke gebieden in de randstad

Zoals al opgemerkt doen veel maatschappelijke problemen zich in versterkte en geconcentreerde vorm voor in de randstad, vooral in de grootstedelijke gebieden. Het is een nationaal belang dat de grote steden in staat worden gesteld deze problemen adequaat op te lossen. Daarvoor is het nodig dat de afzonderlijke grote steden beleid voeren in nauwe samenhang met hun randgemeenten: het stad-rand-vraagstuk.

In de huidige gemeentelijke en provinciale indeling biedt op dit moment alleen het creëren van een speciale hulpstructuur een oplossing voor dit stad-rand-vraagstuk. Na jaren van tijdelijke grondslagen is sinds kort een structurele oplossing geregeld in de vorm van een hulpstructuur in de Wgr: de Wgr-plus-regio's. Duidelijk moet zijn dat deze hulpstructuur zo zijn beperkingen heeft. Met de Wgr-plus-constructie naderen we de grens van wat met hulpconstructies valt te regelen. Immers, deze regio's kennen slechts een indirecte democratische legitimiteit. Zeker wanneer in de toekomst nieuwe taken zouden worden overgedragen aan de Wgr-plusregio's, wordt deze grens overschreden. Deze regio's - voor alle duidelijkheid: het betreft hier in de eerste plaats de randstedelijke - worden dan te "zwaar". Een meer structurele bestuurlijke ingreep is dan noodzakelijk. Hiervoor moeten tijdig enkele opties worden ontwikkeld. Binnen het huidige grondwettelijke kader is dat een gemeente op maat (de regiogemeente) of een provincie op maat (de regioprovincie).

Bij de regiogemeente ligt de nadruk uiteraard op gemeentelijke taken. In aanvulling daarop ligt het voor de hand dat bepaalde plannende en coördinerende taken worden geattribueerd of gedelegeerd aan de regiogemeente. Met name op het ruimtelijk economische vlak ligt dit in de rede. De schaal van een regiogemeente zal gezien het gemeentelijk karakter beperkt zijn: de stad en haar directe randgemeenten (aaneengesloten stedelijk gebied).

⁶ Het betreft hier de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland, inclusief de niet-verstedelijkte delen van die provincies die buiten het sociaal-geografische randstadbegrip vallen.

De regioprovincie heeft uiteraard de normale provinciale bevoegdheden. Daarnaast is het denkbaar dat bepaalde gemeentelijk bevoegdheden worden geattribueerd aan het bestuur van de regioprovincie. Hierbij kan worden gedacht aan plannende en coördinerende bevoegdheden in de ruimtelijk economische sfeer, maar ook aan taken ten aanzien van de grote projecten. Ik teken hierbij aan dat de optie van de regioprovincie belast is door de parallel met het debacle van de stadsprovincie, waarbij de discussie toen werd beheerst door het voorstel tot opsplitsing van de centrumgemeente Rotterdam.

Ten slotte is het ook denkbaar dat in de grootstedelijke gebieden de gemeentelijke en provinciale bestuurslaag in elkaar worden geschoven tot een “stadstaat” (vgl. Hamburg en Bremen). Hiervoor is echter een grondwetswijziging nodig; dat maakt de invoeringsmogelijkheid van deze variant gecompliceerd.

Beleidsuitgangspunt 3:

Zeker als de Wgr-plusregio's in de randstad door de overdracht van nieuwe taken nog verder worden verzwaaard, worden deze regio's te zwaar voor een hulpstructuur. Een meer structurele bestuurlijke ingreep is dan noodzakelijk. Hiervoor moeten tijdig opties worden ontwikkeld. Het gaat daarbij om de regiogemeente, de regioprovincie of de stadstaat. Voor de laatste optie is een grondwetswijziging nodig.

De bestuurlijke samenhang op het niveau van de randstad als geheel

Er is sprake van een verslechtering van de internationale concurrentiepositie van de randstad. “De Holland 8” hebben in hun manifest dit onderwerp op de politieke agenda gezet. Een qua slagkracht tekortschietende bestuurlijke structuur wordt door hen als de voornaamste oorzaak van dit probleem genoemd. Kijkend naar de feitelijke problemen op de schaal van de randstad (mobiliteit, infrastructuur, hoogwaardige locaties, ingewikkelde investerings- en ontwikkelingsbeslissingen, kenniseconomie, schaarse ruimte met concurrerende claims en de marketing van de randstad als geheel), neem ik de probleemanalyse van “De Holland 8” serieus. Samen met “De Holland 8” en de minister van VROM heb ik daarom een traject uitgestippeld dat, op basis van nader onderzoek, in mei 2006 moet leiden tot de ontwikkeling van een aantal bestuurlijke scenario's. Een “Comité van Wijzen” zal in oktober 2006 zijn oordeel over deze scenario's geven.

Voor versterking van de bestuurlijke samenhang in de randstad zijn er verschillende bestuurlijk-organisatorische varianten denkbaar. Ik teken daarbij van tevoren aan dat ik varianten waarbij functionele bestuursorganen op randstadniveau worden geïntroduceerd niet heb opgenomen: dat past niet in het beeld dat we naar minder in plaats van meer bestuursorganen in de randstad toe werken.

De eerste variant is die van de vorming van één grote provincie in West-Nederland, bestaande uit de huidige provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland in hun geheel.

Deze provincie kent naast de reguliere provinciale taken en bevoegdheden wellicht voor de verstedelijkte gebieden extra sturende en coördinerende bevoegdheden, die door het Rijk aan haar dienen te worden geattribueerd.

De tweede variant is die van de vorming van een kleinere randstadprovincie, een provincie bestaande uit de verstedelijkte delen van de vier randstadprovincies alsmede het groene hart. Resterende delen van de huidige randstadprovincies worden dan heringedeeld. Ook in deze variant kan het Rijk extra sturende en coördinerende bevoegdheden attribueren.

Een derde variant gaat ervan uit dat de samenhang van de randstedelijke opgaven zich inhoudelijk vooral op het territoriale niveau van de noord- en de zuidvleugel voordoet. Indien dat het geval is, zou dat ook betekenen dat op dat niveau de bestuurlijke oplossingen moeten worden gerealiseerd. Daarbij zijn subvarianten denkbaar. In de noordvleugel kan het gaan om een fusie van de huidige provincies Noord-Holland, Flevoland en (eventueel) Utrecht, of het kan gaan om een nieuwe provincie voor het verstedelijkt gebied van Haarlem tot en met Almere. In de zuidvleugel zijn de subvarianten minder onderscheidend: het gaat om de provincie Zuid-Holland met eventueel een klein deel van Brabant of Zeeland, dan wel om de beide stadsgewesten rond Rotterdam en Den Haag. De laatstgenoemde varianten met een beperkter territoir komen qua schaalniveau overigens dicht in de buurt van de eerdergenoemde regioprovincies. Bedacht moet immers worden dat de territoriale schaal waarop veel van de feitelijke grootstedelijke opgaven zich manifesteren groter wordt.

Ten slotte is er uiteraard ook nog de optie van versterkte rijkscoördinatie die op verschillende manieren concrete invulling kan krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van een coördinerend minister voor randstadzaken.

Beleidsuitgangspunt 4:

Voor versterking van de bestuurlijke samenhang op het randstedelijke niveau zijn er verschillende varianten: die van de grote randstadprovincie, die van de kleine randstadprovincie en die van twee kleine randstadprovincies (de noord- en de zuidvleugel omvattende). Daarnaast is versterking van de coördinatie op rijksniveau een optie.

Bestuurlijke scenario's

Uitgaande van de hiervoor genoemde vraagstukken op enerzijds de schaal van de grootstedelijke regio's en anderzijds de randstedelijke schaal, zijn verschillende combinaties van bestuurlijke oplossingen denkbaar. Een belangrijk criterium bij de inrichting van het middenbestuur is voor mij de vermindering van de bestuurlijke drukte. Dit criterium geldt nadrukkelijk ook – misschien wel juist – voor de randstad. Structuuringrepen in de decentrale bestuurlijke organisatie in het randstedelijke

gebied mogen daarom samen met de hierboven genoemde opties inzake de grootstedelijke gebieden zeker niet leiden tot meer bestuurlijke drukte. Het is dan ook op voorhand al evident dat niet alle combinaties mogelijk en wenselijk zijn.

Mede naar aanleiding van de recente discussie in Rotterdam voeg ik hieraan toe dat ook deelraden (zoals die in Amsterdam en Rotterdam zijn ingesteld) bijdragen aan bestuurlijke drukte. Het voortbestaan van deze vorm van deelraden staat daarmee in elk van de bestuurlijke scenario's ter discussie.

Hieronder schets ik globaal een aantal bestuurlijke scenario's die ik met "De Holland 8" bespreek en ter beoordeling aan het Comité van Wijzen wil voorleggen. Daarbij is van belang de scenario's te beoordelen op de bijdrage aan de gesignaleerde bestuurlijke knelpunten, de kosten en baten van het benodigde veranderingsproces en – last but not least- het draagvlak voor structuuringsrepen, zowel politiek-bestuurlijk als bij burgers.

Uiteraard zal het Comité de verschillende scenario's ook moeten wegen tegen de huidige situatie als referentiemodel.

Mogelijke scenario's (zie ook bijlage 1) :

- a. één grote randstadprovincie waaraan ook rijkstaken worden gedelegeerd in combinatie met drie of vier regiogemeenten in de grootstedelijke gebieden rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en eventueel Utrecht;
- b. een kleinere randstadprovincie (en herindeling overige delen huidige randstadprovincies) met ook gedelegeerde rijkstaken, in eenzelfde combinatie met drie of vier regiogemeenten;
- c. een fusie van provincies in de Noordvleugel en een (geringe) uitbreiding van Zuid-Holland als Zuidvleugelprovincie, in combinatie met drie of vier regiogemeenten;
- d. een Noord- en een Zuidvleugelprovincie voor de betreffende verstedelijkte gebieden, die tevens verantwoordelijk zijn voor de samenhang in de verschillende grootstedelijke gebieden;
- e. een versterkte rijkscoördinatie (minister voor de randstad, bundeling van budgetten) in combinatie met drie of vier regioprovincies en herindeling resterend deel van provincies;
- f. een versterkte rijkscoördinatie (minister voor de randstad, bundeling van budgetten) in combinatie met drie of vier stadstaten en herindeling resterend deel van provincies;
- g. drie of vier stadstaten en bundeling van het resterende meer landelijke gebied van Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland tot één provincie;

5. De niet-randstedelijke provincies

Algemene criteria

Mijn beeld is dat buiten de randstad de provincies, zowel maatschappelijk en cultureel als binnen het openbaar bestuur, een relatief sterke positie lijken in te nemen. In mijn perceptie opereert en presteert het middenbestuur buiten het randstedelijke gebied per saldo adequaat. Het feit dat in de meeste van deze provincies de gemeenten in doorsnee van voldoende omvang zijn om voldoende bestuurskracht te ontwikkelen, speelt hierbij zeker ook een rol.⁷

Dat neemt niet weg dat ook hier sprake is van grote maatschappelijke opgaven die de vraag rechtvaardigt of de provincies robuust genoeg zijn om deze met de huidige taken en bevoegdheden tot een oplossing te brengen. Dit is een vraag die goed per regio aan de orde kan komen.

Voorts zijn er nog enkele specifieke aandachtspunten. In de eerste plaats wijs ik dan op de positie van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Ook in de niet-randstedelijke provincies bestaat het gevaar dat deze verbanden te zwaar worden. Dat geldt met name voor de drie Wgr-plus-regio's in deze provincies: Twente, Arnhem-Nijmegen en Eindhoven. Wat mij betreft is het daarom zaak dat nu al intensief wordt nagedacht over alternatieve bestuurlijke oplossingen zoals gemeentelijke herindeling en opschaling van bepaalde taken en bevoegdheden naar het provinciale niveau.

De interprovinciale, landsdelige samenwerkingsverbanden beschouw ik als typische hulpstructuren die een nuttige aanvulling op de bestuurlijke hoofdstructuur vormen.

Beleidsuitgangspunt 5:

De niet-randstedelijke provincies vormen per saldo een adequaat middenbestuur. Ook daar kunnen de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op termijn te zwaar worden. Dat geldt wellicht op termijn ook voor de Wgr-plus-regio's. Gemeentelijke herindeling en opschaling van bepaalde taken en bevoegdheden vormen alternatieve oplossingen waarover nu al moeten worden nagedacht.

⁷ Zoals al opgemerkt verdient een verdere gemeentelijke herindeling in Groningen, Limburg en Fryslân, de drie niet-randstedelijke provincies met relatief veel kleine gemeenten, echter te worden voortgezet.

Uitwerking per regio

Algemeen

Voor het Noorden, het Oosten en het Zuiden zijn een paar richtinggevende observaties van belang die ik hieronder aanstip.

In de eerste plaats wil ik iets zeggen over de relatie tussen de gemeenten en de provincies c.q. de samenwerkende gemeenten en provincies.

In de tweede plaats gaat mijn aandacht uit naar de stadsgewesten in deze provincies. Eigenlijk zijn deze gewesten een stedelijke wereld op zich. Ze vormen een stedelijk hart van een omliggend, min of meer open gebied. Dat heeft als gunstig gevolg dat er een evenwicht is tussen steden en platteland. Er zijn daarom geen bijzondere sturingsproblemen te identificeren. Verstedelijking in het algemeen lijkt zich voor deze provincies meer geleidelijk te voltrekken.

In de derde plaats ben ik van mening dat het bestuur van deze provincies goed de aansluiting moet blijven houden met de economische ontwikkeling; wonen en werken moeten in balans zijn met de stand van de economie. Ruimte, rust en de natuurlijke omgeving vormen een kwaliteit die voor velen de keus voor een van deze provincies vanzelfsprekend maakt. Ook maakt deze observatie het belang van een regionaal samenwerkend bestuur evident. Dat vraagt ook een ambitie van de gemeenten in dat gebied om de bestaande kwaliteit van de leefomgeving als norm aan te houden. Provincies kunnen in dat opzicht een spiegel vormen voor de gemeenten. Zij hebben immers als opdracht om de economische vooruitgang en vernieuwing af te wegen tegen inbreuken op de kwaliteit van het woon- en leefmilieu.

In de vierde plaats is de herinrichting van de open ruimte een belangrijke opgave voor de komende jaren. Immers de landbouw is steeds minder dominant in deze provincies.

Noorden, Oosten, Zuiden

Als ik het voorgaande nader uitwerk, dan ontstaat het volgende beeld:

In de sfeer van de ruimtelijk economische dynamiek wordt, in het Noorden, een relatief actief beleid gevoerd rondom de gebieden Assen-Groningen (stedelijk netwerk), het gebied Zuid-Drenthe, de as Leeuwarden-Harlingen, de as Sneek-Heerenveen- Drachten en het Eemsgebied. Een evenwichtige afstemming van het beleid in dit gebied in relatie tot het beleid met betrekking tot het landelijk gebied is uitgangspunt. In het *Noorden* bestaan maatschappelijk sterk gelegitimeerde provincies die bovendien beschikken over een krachtige eigen culturele identiteit. Qua schaal, in de zin van inwoneraantal, zijn zij echter aan de kleine kant. Hierin wordt echter tot op zekere hoogte voorzien door een goede interprovinciale samenwerking. Door de schaal van de drie provincies wordt bovendien voorkomen dat de Wgr-samenwerkingsverbanden te sterk worden. Groningen en Fryslân kennen delen waar relatief nog veel kleinere gemeenten zijn. Voor deze gemeenten kan de vraag worden gesteld of zij in de toekomst in voldoende mate in staat zijn om hun taken c.q. de nieuwe taken adequaat uit te voeren. Hierdoor kan een debat over een nieuwe herindelingsronde in dit verband zinvol zijn, waarbij ook de rol van de provincies nadrukkelijk wordt meegewogen.

In de provincies Gelderland en Overijssel is de interprovinciale samenwerking op de verschillende niveaus goed te noemen. Een gezamenlijke agenda vormt de leidraad voor gezamenlijk handelen. Verder is voor wat betreft de verstedelijking op te merken dat deze in beide provincies relatief verspreid plaatsvindt (behalve het KAN-gebied). Het *Oosten* kent de dynamiek van de Twentse stedenrij en het gebied Zwolle-Kampen alsmede het Knooppunt Arnhem- Nijmegen, de stedendriehoek Apeldoorn-Deventer-Zutphen en de opkomende Valleistad Ede-Veenendaal-Wageningen. Ook beschikken de beide provincies over een voldoende eigen maatschappelijke en culturele legitimatie. Zowel Overijssel als Gelderland hebben een Wgr-plus-regio binnen hun grenzen. De Wgr-plus-regio is voor de komende periode een belangrijk bestuurlijk gremium om regionale problemen aldaar opgelost te krijgen. Voor deze regio's (Twente en Arnhem-Nijmegen) zal op de langere termijn de vraag gewettigd zijn in hoeverre deze het zware pakket van taken en bevoegdheden (dat aan alle zeven Wgr-plus-regio's zonder onderscheid is toegekend) wel in alle opzichten nodig hebben. Opschaling naar de respectievelijke provinciale niveaus is wat mij betreft op de wat langere termijn een te overwegen alternatieve optie. Gemeentelijke herindeling lijkt voor deze provincies niet in eerste instantie in zijn algemeenheid een oplossing, wél kan de herindelingsoptie voor de twee stedelijke gebieden als mogelijke oplossingsvariant worden overwogen. De schaal van de gemeenten in beide provincies is over het algemeen van voldoende omvang.

De drie Zuidelijk provincies vormen minder een eenheid. Noord-Brabant is als provincie op maat en heeft daarnaast nog een fors verstedelijkt gebied binnen de grenzen. Het westen van Noord- Brabant is georiënteerd op de zuidelijke randstad. Zowel Zeeland als Noord- Brabant oriënteren zich daarnaast grensoverschrijdend op het Zuiden. De interprovinciale samenwerking in de drie zuidelijke provincies zou nog kunnen worden versterkt. Voor de drie provincies in het Zuiden moeten we er ons wel van bewust zijn dat de economische dynamiek vanuit de lijn Amsterdam, Utrecht naar Den Bosch en Eindhoven (De A2-as) zeer groot is. De economische ontwikkeling krijgt in Noord-Brabant een belangrijke impuls vanuit de samenwerking tussen de provincies en het vijf-stedenverband. Ook in Limburg vindt stedelijke concentratie plaats (Parkstad) en zijn de economische problemen recentelijk, mede door het verlies van arbeidsplaatsen bij NedCar, zichtbaar geworden. Zuid-Limburg is deel van een Euregio. De lands-en provinciale grenzen lopen hier achter bij de grensoverschrijdende maatschappelijke samenhangen.

De drie provincies in het *Zuiden* van het land mogen onderling in tal van opzichten sterk uiteenlopen; een sterke eigen regionale identiteit hebben zij gemeen. Door recente herindelingsoperaties is de schaal van de gemeenten in Noord-Brabant en zeker in Zeeland aan de maat. Voor Limburg geldt dat laatste niet. Daar is een aanvullende herindelingsoperatie gewenst. Mijn kritische kanttekeningen bij de twee Wgr-plus-regio's in het oosten van het land zijn evenzeer van toepassing op de regio Zuidoost-Brabant (Eindhoven c.a.). Ook voor de laatstgenoemde regio dient op langere termijn serieus te worden overwogen of en in hoeverre alternatieve oplossingen (opschaling van bepaalde taken en bevoegdheden naar het provinciale niveau), bij nader inzien toch niet de voorkeur verdienen.

De strategische discussie in de provincies

Ik volg nauwlettend de discussies die momenteel in de provincies worden georganiseerd door het Interprovinciaal Orgaan. Een aantal interessante documenten zijn leidraad voor deze discussies. Zo is het rapport 'Op schaal gewogen' (Commissie Geelhoed) opnieuw aan de provincies voorgelegd, naast een essay van Professor T. Toonen.⁸ Het IPO heeft een discussienotitie opgesteld met de titel 'Profiel van de provincies: pasvorm of Pluriform'. Deze notitie wordt momenteel bediscussieerd in de provincies.

De commissie Geelhoed heeft zich gebogen over de vraag welke gevolgen de 'nieuwe' maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek van de 21^e eeuw stelt aan de bestuurlijke organisatie. Het rapport gaat ook over goed bestuur. Over de eis dat openbaar bestuur doorzichtig, betrouwbaar en effectief moet zijn. Burgers en bedrijven moeten kunnen weten waarop instanties kunnen worden aangesproken. Ze moeten er op kunnen rekenen dat het bestuur doet wat het zegt, dat plannen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Een drietal thema's wordt door de commissie Geelhoed geagendeerd; 1) de regio als entiteit 2) bestuurlijke drukte op het middenniveau 3) de vraag naar een juiste schaal waarop de grote inrichtingsvragen (verstedelijking, lokale economie, waterbeheer, duurzaamheid en landinrichting) spelen; de veronderstelling is dat deze in een aantal opzichten die van de bestaande provincies te boven gaat.

Belangrijk is dat een theorie van de provincie in samenhang beschouwd wordt met een theorie van het Rijk, van Europa, het waterschap of de gemeente. Er is een gemeenschappelijk belang de discussie zo transparant en integraal mogelijk te voeren.

Het Interprovinciaal Orgaan structureert de discussie door een aantal stellingen te poneren die onderdeel zijn van de notitie: "Profiel van de provincies: pasvorm of pluriform".⁹

- De provincies zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het bestuur in de regio, oftewel voor een goed samenspel van de betrokken partners (good governance). Zij moeten de rol zelfbewust oppakken;
- Er is behoefte aan een democratisch gelegitimeerd, intermediair regionaal bestuur in de termen zoals de commissie Geelhoed heeft bepleit;
- Provincies moeten de hoogste prioriteit toekennen aan de opgaven op de fysieke beleidsterreinen en aan de jeugdzorg;
- Op de sociaal-economische en sociaal-culturele beleidsterreinen zijn de provincies vooral agendavormend. Ze stimuleren andere partijen;
- Differentiatie in provinciale schaal is mogelijk en nodig;

Goede uitgangspunten in de discussie! De resultaten verwerk ik in mijn definitieve notitie over het middenbestuur.

⁸ Theorie van de Provincie, Prof.dr. Th.A.J. Toonen; den Haag, oktober 2005

⁹ Profiel van de provincies: pasvorm of pluriform/ Discussienotitie van het Interprovinciaal Overleg (IPO) Den Haag oktober 2005

Rest mij nog een opmerking te maken over de commissie 'JONG'. Deze commissie heeft eind april 2006 over de jeugdzorg gerapporteerd. De bevindingen van deze commissie neem ik mee in mijn standpunt over de notitie: "Profiel van de provincies: pasvorm of pluriformiteit".

6. Grensoverschrijdende samenwerking

De grenzen van ons land met de buurlanden zijn door de Europese integratie in de loop der jaren steeds meer opengesteld. Toch worden vooral burgers, bedrijven, gemeenten en provincies in de grensstreken nog regelmatig geconfronteerd met problemen die hun oorsprong vinden in de bestuurlijke, juridische, culturele, economische of psychologische aspecten van de grens. Op een aantal terreinen gaat grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederlandse, Duitse en/of Belgische decentrale overheden (in onder meer Euregio's) goed, maar de betrokken provincies en gemeenten constateren ook een aantal praktische knelpunten op terreinen als milieu- en bouwvergunningen, veiligheid, risicokaarten, ruimtelijke ordening, beroepskwalificaties, bedrijventerreinen, bestuur en verkeer en vervoer. Op decentraal maar ook op centraal overheidsniveau wordt gewerkt aan de oplossing van concrete en substantiële knelpunten. Voorbeelden daarvan zijn: de recent afgesloten politieverdragen met België, Luxemburg en Duitsland, overeenkomsten tussen grensgemeenten om nauwer te gaan samenwerken op het terrein van brandweezorg en rampenbestrijding (waarbij soms de brandweezorg in de buurstaat wordt verzorgd door een korps uit een andere staat) en uitwisseling van informatie over risico's. Ik constateerde bij mijn observaties dat zich in het Zuiden een gedifferentieerde ontwikkeling afspeelt; Zeeland en Limburg hebben een oriëntatie over de rijksgrenzen heen. In de provincie Noord-Brabant vallen de strategische regionale opgaven momenteel samen met de bestaande bestuurlijke grenzen. Voor Gelderland en Overijssel wordt de grensoverschrijdende samenwerking met Duitsland (Noordrijnland-Westfalen) een belangrijke opgave.

Grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederlandse en Belgische, of Nederlandse en Duitse decentrale overheden draagt bij aan de aanpak van knelpunten en benutting van kansen om grensregio's bestuurlijk en economisch te versterken. Om deze samenwerking op publiekrechtelijke basis te bevorderen heeft Nederland verdragen met de buurlanden, waaronder de Anholt-overeenkomst met Duitsland, gesloten. Op grond hiervan kunnen door middel van een administratieve afspraak, de instelling van een gemeenschappelijk orgaan of de instelling van een openbaar lichaam decentrale overheden over de grenzen heen met elkaar samenwerken. Los van deze verdragen is ook privaatrechtelijke samenwerking mogelijk. Een publiekrechtelijk samenwerkingsverband tussen zowel Nederlandse als Belgische en Duitse decentrale overheden is nog niet mogelijk. Graag zou ik willen vernemen of er (met name in Limburg) behoefte bestaat aan een publiekrechtelijk samenwerkingsverband.

Beleidsuitgangspunt 6:

Op rijks- en decentraal niveau wordt verder werk gemaakt van de oplossing van concrete en substantiële grensknelpunten. Indien daartoe in de grensstreken behoefte is, zullen de grensoverschrijdende bestuurlijke arrangementen worden geoptimaliseerd.

De Europese Unie

Ondanks dat de Europese Unie geen formele bemoeienis met de bestuurlijke ordening en verhoudingen in de lidstaten mag hebben, beïnvloedt de Europese integratie via de beleidsinhoudelijke band wel degelijk het binnenlands bestuur. Provincies en gemeenten ondervinden in toenemende mate invloed van EU-regels en -programma's op het gebied van onder meer milieu, water, natuur, dienstenverkeer, EMU-saldo, staatssteun, aanbestedingen en Structuurfondsen. De kaderstellende besluitvorming vindt steeds meer op EU-niveau plaats, de beleidsruimte op centraal en decentraal overheidsniveau wordt daardoor ingeperkt, de verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden kunnen door de verschuiving van taken en bevoegheden van de nationale staat naar de EU onder druk komen te staan, en risico's van complexiteit in de uitvoering en 'vreemde' elementen ten gevolge van Europese regels in ons bestuursstelsel nemen toe.

Beleidsuitgangspunt 7:

Als gevolg van de versteviging van de vierde bestuurslaag (Europa) en de toenemende invloed van Brussel op het Nederlands beleid, zal in gezamenlijkheid bekeken moeten worden wat de gevolgen hiervan zijn voor de bevoegdhedenverdeling en voor de wijze waarop in gezamenlijkheid naar Brussel opgetreden wordt.

Bijlage 1

Randstadarrangementen

Bestuurlijke scenario's

Het behoeft geen betoog dat de in paragraaf 4 kort beschreven oplossingen voor de stad-rand en de randstedelijke problematiek niet allemaal in combinatie even wenselijk zijn. Hieronder volgen enkele combinaties (schematisch uitgebeeld).

Figuur 1: Combinaties van enkele bestuurlijke oplossingen voor de stad-randproblematiek (X-as) en de randstadproblematiek (Y-as)

X-as Stad/ rand Y-as Randstedelijk niveau	Regioprovincie	Regiogemeente	Stadstaat
Eén grote provincie in West-Nederland	– <i>twee provincies tegelijk is uitgesloten</i>	+ scenario a.	+ scenario g.
Eén kleinere randstad-provincie	– <i>twee provincies tegelijk is uitgesloten</i>	+ scenario b. <i>wel probleem provinciale indeling niet-stedelijk gebied</i>	+ <i>wel erg dicht op elkaar</i>
Twee vleugelprovincies Noord en Zuidvleugel Subvariant 'groot' (fusie provincies)	- <i>twee provincies is uitgesloten</i>	+ scenario c.	+ <i>wel erg dicht op elkaar;</i>
Twee vleugelprovincies Noord en Zuidvleugel Subvariant 'klein' (verstedelijkte delen)	+ scenario d. <i>mits territoriaal aan elkaar gelijk; wel probleem provinciale indeling niet-stedelijk gebied</i>	+ <i>wel erg dicht op elkaar</i>	+ <i>wel erg dicht op elkaar;</i>
Versterkte rijkscoördinatie	+ scenario e.	+	+ scenario f.

Legenda:

- is uitgesloten; + is mogelijk

regioprovincie: het gaat hier om een provincie die een grootstedelijk gebied bestrijkt.

regiogemeente: dit is een gemeente die een grootstedelijk gebied bestrijkt

(beide bestrijken dus een grootstedelijk gebied, maar bereiken dit langs verschillende wegen, respectievelijk vanuit het middenbestuur of vanuit het lokaal bestuur)

stadstaat: grootstedelijk gebied in de gedaante van zowel gemeente als provincie (vraagt grondwetswijziging)

één grote provincie in West-Nederland: fusie van provincies (Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht).

één kleinere randstadprovincie: provincie bestaande uit het verstedelijkte deel van de randstadprovincies inclusief het 'groene hart'.

twee vleugelprovincies: subvarianten 'groot' (fusie provincies) en 'klein' (verstedelijkte delen)

Rijkscoördinatie kan verschillende vormen krijgen.

Verklaring

Er zijn diverse combinaties mogelijk. Nadere analyse en afweging aan de hand van de meerwaarde van de bedoelde combinaties voor de oplossing van de concrete problemen alsmede hun respectievelijke "invoeringslasten" is dus gewenst.

Taken en bevoegdheden

Regioprovincie: normale provinciale bevoegdheden. Daarnaast denkbaar dat gemeentelijk bevoegdheden worden geattribueerd aan het bestuur van de regioprovincie. Hierbij kan worden gedacht aan plannende en coördinerende bevoegdheden in de fysieke sfeer, maar ook aan taken ten aanzien van de grote projecten.

Regiogemeente: Bij dit model ligt uiteraard de nadruk op de gemeentelijke taken. En in aanvulling daarop ligt het voor de hand dat bepaalde plannende en gecoördineerde taken worden geattribueerd of gedelegeerd aan de regiogemeente. Met name op het fysieke vlak ligt dit in de rede.

Stadstaat: In dit model wordt de provinciale en de gemeentelijke bestuurslaag in elkaar geschoven waardoor alle respectievelijke taken en bevoegdheden in één hand komen. Zoals al is opgemerkt vraagt realisatie van dit model een herziening van de Grondwet. De praktische betekenis van deze optie voor de kortere termijn is daarmee beperkt. De niet-verstedelijkte gebieden van de provincies Noord- en Zuid-Holland dienen dan wel provinciaal te worden heringedeeld. De vorming van nieuwe provincies Kop van Noord-Holland en Groene Hart lijkt dan aangewezen. In dit model blijft de provincie Utrecht ongewijzigd.

Eén grote randstadprovincie: de provincie omvat zowel het verstedelijkte randstadgebied, het groene hart, als de niet verstedelijkte gebieden van deze provincie (kop van Noord-Holland, Goeree-Overflakkee, Noord-Oostpolder). Een dergelijke provincie omvat naast de reguliere provinciale taken en bevoegdheden wellicht voor de verstedelijkte gebieden extra sturende en coördinerende bevoegdheden, die door het Rijk aan haar dienen te worden geattribueerd.

Eén kleine randstadprovincie: In de perceptie van de Holland 8 gaat hier om een provincie die het verstedelijkte deel van de randstadprovincies omvat. Naast de gewone provinciale taken en bevoegdheden dient deze kleine randstadprovincie te beschikken over bepaalde, aan haar te attribueren, rijksbevoegdheden.

Twee vleugelprovincies Noord- en Zuidvleugel: Het gaat hier om twee varianten. De 'grote' vleugelprovincies bestaan uit een fusie van de huidige provincies (Noord-Holland, Flevoland en eventueel Utrecht, resp. Zuid-Holland met eventueel delen van Brabant en Zeeland). In de 'kleine' variant gaat het alleen om het verstedelijkte deel van de huidige randstadprovincies. Naast de gewone provinciale taken en bevoegdheden kunnen deze kleine randstadprovincies ook beschikken over bepaalde, aan hen te attribueren, rijksbevoegdheden.

Versterkte rijkscoördinatie: hiervan zijn verschillende varianten denkbaar (bijvoorbeeld die van een coördinerende minister voor randstadzaken). Omdat deze optie geen directe territoriale implicaties hoeft te hebben is zij combineerbaar met alle opties op de x-as (stad-rand).